

Qualidade e quantidade da ajuda internacional

SANDRINA BERTHAULT MOREIRA

Economista.

Docente universitário.

De acordo com a definição do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD ou, na sigla inglesa, DAC) da OCDE, a ajuda internacional engloba a totalidade de recursos de tipo concessional, fornecidos por organismos públicos (directamente ou através de instituições multilaterais), tendo em vista a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos países em desenvolvimento. Não raras vezes, a opinião pública interroga-se, porém, sobre as reais intenções dos doadores de ajuda. Estarão “eles” efectivamente empenhados no progresso económico e social das nações mais pobres, ou apenas movimentam milhões por interesses comerciais, políticos e geo-estratégicos, ou mesmo, para a perpetuação de ligações oriundas do passado colonial? Porventura, a resposta não se enquadra em nenhuma das posições extremas. Certo é que, nas palavras proferidas pelo presidente da Cimeira de Joanesburgo (África do Sul), “uma sociedade humana global baseada na pobreza para muitos e prosperidade para apenas uns quantos e caracterizada por ilhas de riqueza, rodeadas por um mar de pobreza, é insustentável”.

O último Relatório do CAD (2002 Development Cooperation Report) dá-nos conta de que em 2001, os fluxos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) foram de 54 biliões de USD a preços e taxas de câmbio constantes, um equivalente a 0,22% do rendimento nacional bruto (antigo PNB) dos membros do CAD. Os dados mais recentes sugerem um aumento real dos desembolsos líquidos de APD da ordem de 5% entre 2001 e 2002. A tendência de subida do volume de APD, iniciada em finais da década de noventa, contrasta com a forte queda que se vinha registando desde 1990. Esta é explicada, em larga medida, por uma crise na cooperação para o desenvolvimento, ao qual se designou por *donor fatigue*. Apesar da evolução positiva dos últimos anos, os actuais 0,23% do rendimento nacional dos membros do CAD para a ajuda ao desenvolvimento ainda ficam muito aquém do objectivo quantitativo de 0,7%, que os países da OCDE se comprometeram a cumprir desde finais da década de sessenta.

*A ajuda promove
o crescimento económico
dos países receptores,
apenas na presença
de boas políticas
de natureza fiscal,
monetária e comercial.
Além disso,
a eficácia da ajuda
tende a aumentar
com a qualidade
das políticas
dos países receptores.*

Numa apreciação global, a ajuda dos membros do CAD em proporção do rendimento nacional conjunto nunca atingiu a meta de 0,7% e, mais grave ainda, a tendência de longo prazo é de um regular decréscimo, desde os 0,52% em 1960 até aos 0,23% em 2002. No que concerne ao esforço que cada país consagra à ajuda internacional em termos do seu rendimento nacional, apenas alguns países europeus atingem e ultrapassam a meta das Nações Unidas. A Holanda e os países escandinavos (Dinamarca, Noruega e Suécia) fazem-no desde meados da década de setenta e o Luxemburgo de há três anos a esta parte. Os restantes membros do CAD estão longe de canalizarem 0,7% do seu rendimento nacional para a ajuda ao desenvolvimento, apesar dos sucessivos apelos.

A mensagem que a este respeito é transmitida no Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 merece um minuto da nossa reflexão, pelo que aqui se a transcreve: “Se os membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (os 23 maiores doadores do mundo) dessem realmente uma ajuda pública ao desenvolvimento igual a 0,7% do seu PNB, ela seria de 165 biliões de USD por ano – três vezes o nível actual e muito acima das estimativas actuais do que é necessário para atingir os objectivos de desenvolvimento do milénio”.

Se uma análise quantitativa dos dados sobre a ajuda internacional já de si revela um cenário preocupante, mais inquietante se torna ainda o facto de se saber que vários autores questionam a fiabilidade dos mesmos. Desde longa data que a medida de referência da ajuda internacional tem sido alvo de críticas várias. Esta é vulgarmente conhecida por APD (desembolsos líquidos) do CAD, podendo assumir a forma de donativos ou de empréstimos em condições financeiras bonificadas. Entre outras falhas relativas à medida tradicional de ajuda externa, convém destacar três das que conduzem ao denominador comum, de que os fluxos de APD do CAD não traduzem os fluxos de ajuda (na verdadeira acepção da palavra) efectivamente transferidos aos países em desenvolvimento. Primeiro, os custos administrativos dos doadores são registados como uma componente da ajuda-donativo. Segundo, o qualificativo líquido nos desembolsos de APD indica que há apenas a dedução do reembolso de capital nos empréstimos

contraídos. Terceiro e último, os fluxos de ajuda são contabilizados como APD, independentemente do seu carácter ligado ou não ligado a fornecimentos de bens e serviços oriundos de determinados países.

A inclusão dos custos administrativos dos doadores nos fluxos de APD do CAD implica que os montantes despendidos pelos doadores de ajuda não correspondem aos montantes auferidos pelos países receptores. Ainda que seja legítimo argumentar que se tratam de despesas inerentes à actividade de cooperação para o desenvolvimento dos doadores, certo é que o financiamento destinado a esse fim não é visto nem utilizado pelos destinatários da ajuda internacional.

O segundo aspecto diz respeito à interpretação do conceito de APD líquida. Nos termos do CAD, o montante de APD líquida de um determinado ano engloba o valor dos donativos e o valor facial dos empréstimos concessionais desembolsados nesse ano (APD ilíquida), deduzidos dos reembolsos de capital, respeitantes a empréstimos concessionais desembolsados em anos anteriores, que têm lugar nesse ano. Significa que nos desembolsos líquidos de APD não se subtrai o serviço da dívida, aos empréstimos cedidos em condições favoráveis, mas somente a amortização do capital. No entanto, só descontando ambas as parcelas do serviço da dívida (reembolso de capital e pagamento de juros) é que a APD se torna verdadeiramente líquida e corresponde ao montante de ajuda efectivamente transferido dos doadores para os países beneficiários.

A terceira imprecisão da APD relaciona-se com o facto da ajuda poder estar sujeita a condicionantes. A este respeito, os relatórios do CAD apresentam três categorias de ajuda: ajuda ligada (*tied aid*), ajuda parcialmente ligada (*partially untied aid*) e ajuda não ligada (*untied aid*). A ajuda pode ser acordada com a condição de ser gasta na compra de bens e serviços do país doador (ajuda ligada) ou de um grupo restrito de outros países, no qual se inclui sobretudo países em desenvolvimento (ajuda parcialmente ligada). Ambos os casos podem implicar uma oferta de bens e serviços mais dispendiosa do que aquela que resultaria se o país receptor tivesse total liberdade para adquirir-los onde quisesse (ajuda

não ligada), porque limitam ou eliminam a concorrência e a possibilidade de escolha dos melhores preços. Apesar das dificuldades inerentes ao cálculo do custo da ligação da ajuda para os países receptores, muitos estudos sugerem que a ajuda ligada reduz o seu valor em cerca de 25%.

ÍNDICE DO COMPROMISSO COM O DESENVOLVIMENTO

Uma alternativa aos dados sobre a APD do CAD, cujo autor tem em linha de conta os aspectos acima mencionados, foi pela primeira vez utilizada num estudo que apresenta um *ranking* de 21 países ricos efectivamente empenhados no desenvolvimento dos países pobres. O estudo publicado na edição de Maio/Junho de 2003 da revista *Foreign Policy* é uma iniciativa conjunta do *Center for Global Development* e desta revista norteamericana. O índice que permitiu a ordenação dos supostos países mais ricos do mundo, todos membros do CAD, intitula-se Índice do Compromisso com o Desenvolvimento (*Commitment to Development Index*).

Na construção do Índice do Compromisso com o Desenvolvimento (ICD) esteve por base a ideia de que os países ricos influenciam o desenvolvimento económico e social dos países pobres, não apenas (ou principalmente) com a transferência de recursos sob a forma de donativos ou empréstimos concessionais. Segundo os autores do *ranking*, não só a política de ajuda como outras políticas dos países ricos podem contribuir ou retardar o desenvolvimento dos países pobres. Para o cálculo do ICD foram consideradas as seguintes áreas de política: comércio, investimento, ajuda internacional, participação em forças de manutenção da paz, imigração e ambiente.

Outro ponto não menos interessante deste estudo consiste em, dentro de cada uma das áreas analisadas, incluir factores que podem interferir no resultado final, sendo que alguns têm um peso positivo, enquanto outros têm um peso negativo. Por exemplo, na componente ajuda do índice, os responsáveis pelo estudo atribuem um peso positivo à selectividade da ajuda e um peso negativo aos custos administrativos dos doadores, aos juros recebidos de

empréstimos concessionais e à ligação da ajuda. Sendo assim, o resultado que cada país rico obtém no critério ajuda deve ser interpretado como exprimindo, numa escala de 0 a 10 valores, a quantidade de ajuda (em percentagem do PIB) fornecida pelo país, ajustada para melhor reflectir a qualidade da mesma. A média dos resultados alcançados nas seis componentes do índice equivale ao ICD do país rico (expresso numa escala de 0 a 10), que o posiciona no *ranking* dos países efectivamente empenhados no desenvolvimento.

Roodman (2003) é o responsável pela medida de ajuda internacional que é parte constituinte do ICD, mais conhecida por ajuda ajustada pela qualidade (AAQ, *quality adjusted aid*). O autor propõe distanciar a nova medida da convencional, introduzindo algumas modificações às estatísticas de ajuda externa do CAD. As alterações sugeridas são as seguintes: não contabilizar a parcela dos custos administrativos dos doadores; contabilizar os juros recebidos de empréstimos concessionais, subtraindo-os; penalizar a ajuda ligada e a ajuda parcialmente ligada em 20% e 10%, respectivamente; premiar a ajuda selectiva, atribuindo uma “ponderação selectividade” a cada país receptor, que será tanto maior quanto mais pobre for e, ao mesmo tempo, melhor governação tiver em relação a outros receptores com níveis de rendimento similares.

O método utilizado por Roodman para sustentar esta sua proposta não é objecto de análise no presente artigo, ainda que seja apreciável o esforço perante as dificuldades com que se deparou, apesar das consequentes hipóteses simplificadoras. As três primeiras sugestões não são passíveis de contestação, porque estas procuram ultrapassar as falhas das estatísticas APD do CAD, explicadas no presente artigo. Mas já se colocam algumas reservas ao facto de se premiar os doadores por canalizarem ajuda aos países mais pobres e com boa governação (*good governance*) atendendo ao seu nível de rendimento, dado que deriva da não consensual política de selectividade da ajuda.

AJUDA SELECTIVA

Os resultados de um estudo econométrico realizado por Burnside e Dollar (1997, 2000) e as subseqüentes recomendações políticas do Banco Mundial, não só provocaram um particular interesse no seio da comunidade da cooperação como geraram um amplo debate, de onde emergiram dois importantes pontos de vista.

Segundo a investigação de Burnside e Dollar, a eficácia da ajuda (em termos de crescimento, *proxy* desenvolvimento) depende do ambiente político dos países em desenvolvimento. Isto é, a ajuda promove o crescimento económico dos países receptores, apenas na presença de

boas políticas de natureza fiscal, monetária e comercial. Além disso, a eficácia da ajuda tende a aumentar com a qualidade das políticas dos países receptores. Um estudo com resultados similares ao anterior é publicado no relatório do Banco Mundial intitulado *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. A grande diferença entre ambos está em acrescer às variáveis de política económica uma medida de qualidade institucional que inclui a qualidade da burocracia do Estado, a corrupção política, o risco de expropriação, a existência de um Estado de direito, entre outros conceitos.

Com este suporte empírico, o Banco Mundial preconiza que a ajuda internacional deve ser dirigida aos países com “elevada pobreza e políticas e instituições sólidas”. Surgem, em consequência, os defensores de uma distribuição mais selectiva da ajuda. Em contrapartida, emerge uma série de estudos que apresentam vários problemas metodológicos e econométricos contra os estudos citados, argumentando (com suporte empírico) que a ajuda é eficaz independentemente do ambiente político e institucional do país receptor. **Surgem, inevitavelmente, os que questionam o sistema de distribuição de ajuda baseado na performance dos países em desenvolvimento.**

As breves explicações apresentadas dizem, essencialmente, respeito à origem das duas correntes de pensamento sobre a temática da selectividade da ajuda. Certo é que o debate em torno do tema permanece em aberto e este não está isento de controvérsia.

Em termos metodológicos, o estudo de Roodman diferencia-se do estudo de Burnside e Dollar, mas a essência mantém-se: “De que forma a ajuda é distribuída selectivamente aos países onde, há alguma razão para esperar, fará o maior bem” (Roodman, D., 2003, p. 2). Mencionando uma crítica feita ao ICD no último Relatório de Desenvolvimento Humano, em vez de dar melhores resultados em matéria de ajuda a países com boa governação, por que não dá-los àqueles em que a necessidade pode ser maior (àqueles que mais precisam de ajuda)?

[.]